La naissance de l'affermage : coopérer pour exister.

Dominique Lorrain, CNRS, CEMS-EHESS.

L'affermage s'est imposé dans le secteur de l'eau potable en France à partir des concessions aux risques et périls. Ce passage de contrats de propriété à des contrats de savoir-faire pose les bases de la conception moderne de la société de service dans les biens essentiels. L'argument soutenu est que les acteurs n'ont pas inventé cette forme juridique par idéologie mais par nécessité ce qui dévoile une propriété centrale. Le secteur de l'eau ne peut s'abstraire de l'épaisseur des sociétés. Donc pour durer les firmes ont dû s'adapter.

Partons d'une idée très souvent développée. L'expérience française de gestion des services publics en réseaux serait celle de la concession. Ce contrat caractériserait en particulier le secteur de l'eau et donc les deux grandes groupes de services urbains, Veolia Environnement et Suez Environnement seraient des groupes concessifs[1]. Cette formulation ne manque pas d'étonner car voilà bien longtemps que les concessions des origines ont été transformées. Le contrat qui depuis plus de cinquante ans correspond à la gestion privée des services d'eau en France est celui de l'affermage. Les contrats de régie intéressée ou de gérance dominent dans les transports urbains tandis que les marchés d'exploitation ou autres contrats de services s'imposent dans le secteur de la propreté[2]. La référence principale en matière de concession concerne les autoroutes, ; depuis la fin de 2005 elles sont gérées par des sociétés privées mais le paradoxe est que cette expérience concessive fut mise en œuvre au milieu des années 1950 par une banque publique :la Caisse des dépôts et consignations. Donc l'usage des expressions de concédant et de concessionnaire renvoie plus à une catégorie générale lointaine qu'à la réalité descriptive d'une industrie.

A partir de là deux questions en découlent. D'abord, si on se place d'un point de vue international qu'elle est l'originalité de l'affermage par rapport à la très grande variété des contrats disponibles. Ensuite, puisque cette expérience française a commencé par des concessions, pourquoi et comment les acteurs en sont-ils sortis? L'argument soutenu ici est qu'ils ne l'ont pas fait par idéologie mais par nécessité. Compte tenu des contraintes qui entouraient la gestion de l'eau, le schéma de départ ne pouvait être maintenu.
Les concessions aux risques et périls du départ ont été adaptées dès les origines et pendant des décennies.

---

[1] X. Bezançon, Essai sur les contrats de travaux et de services publics, Paris, L.G.D.J, 1999. X. Bezançon, 2000 ans d'histoire du partenariat public-privé, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 2004. J.Y. Perrot, G. Chatelus, (dir.), Financement des infrastructures et des services collectifs, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 2000. D. Barjot, M.F. Berneron-Couvenhes, Le modèle français de la concession. Entreprises et Histoire, n° 38, 2005 pp. 5-23.

Cette lecture nous semble dévoiler une propriété centrale du secteur de l'eau qui fonde son exception par rapport à d'autres secteurs (chemins de fer, autoroutes, électricité, gaz, télécommunications). Moins que d'autres services en réseaux, la distribution d'eau potable ne peut s'abstraire de l'épaisseur des sociétés locales : régimes fonciers, mœurs, vie politique etc… Donc pour durer les firmes ont dû s'adapter. Il leur fallut mettre au point des mécanismes institutionnels qui assuraient un retour sur capitaux investis, tout en étant politiquement acceptable. A un certain moment, l'équilibre s'est fait sur la formule de l'affermage qui comprend un engagement financier de la puissance publique, et de ce fait rééquilibre les relations de pouvoir, tout en maintenant la responsabilité de la firme sur tout le cycle du produit.

Pour établir l'histoire de cette transformation contractuelle, de la concession à l'affermage, nous partirons du paysage large des contrats internationaux aujourd'hui en usage. Cela permettra d'établir le caractère exceptionnel de l'affermage mal compris à l'étranger. Ensuite, nous suivrons l'histoire de la Compagnie Générale des Eaux. Elle fut la première à développer la concession dans les adductions d'eau, c'était en 1853 et un siècle plus tard elle jouera un rôle actif dans le passage à l'affermage. Nous sommes partis des textes publiés sur son histoire complétés par notre propre enquête dans ses archives. Cela établit une double temporalité. Pendant près d'un siècle la Compagnie a adapté ses contrats en restant dans le schéma concessif de départ ; les avenants aux traités sont le lot de l'exploitation. Puis entre 1948 et 1952, elle renégocie ses contrats mais cette fois elle passe à quelque chose de nouveau : l'affermage. Ce passage se fait assez naturellement car il prolonge des expériences datant de "l'entre deux guerres" et il s'inspire aussi de solutions adoptées pour d'autres réseaux techniques. Ce faisant l'entreprise passe de contrats de propriété à des contrats de savoir-faire et elle pose les bases de la conception moderne de la société de service pour les biens essentiels.

1. Une lecture internationale

On peut trouver une origine lointaine aux concessions avec quelques expériences sous l'Empire romain, d'autres au 17e siècle, puis des formules correspondant au développement des grandes compagnies de commerce[3]. Mais en fait le véritable développement de cette formule juridique intervient au milieu du 19e siècle avec l'urbanisation des pays industriels et le développement des grands réseaux lourds : chemin de fer, distribution électrique, adductions d'eau. La carte de ces expériences concerne un assez

[2] C. Martinand, La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux, avis au Conseil Economique et Social, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2001, p. 81 suiv.

[3] Y. Lemarchand, Du dépérissement à l'amortissement. Nantes, Ouest Editions, 1993. R. Nield, Public corruption, The dark side of social evolution, London, Anthem Press, 2002, chapitre 7. H. Verin, Evaluation des avantages du recours à l'entreprise dans les grands travaux de l'Etat (18e siècle). Politiques et Management Public, n°1, 1989, p.57-78. H. Verin, La gloire des ingénieurs, l'intelligence technique du XVIe au XVIIIe siècle, Paris, Albin Michel, 1993.

grand nombre de pays. Les Etats-Unis font appel à des firmes privées pour les chemins de fer, le gaz, l'eau à domicile avec les *water owned companies*[4]. L'Europe n'est pas en reste avec l'activité des compagnies anglaises et françaises qui s'implantent un peu partout ; elles interviennent bien sûr dans des pays de leurs empires respectifs mais on les trouve aussi en Italie et en Espagne, en Turquie voire même en Chine pour la première ligne de chemin de fer[5]. Cette technique juridique est utilisée pour remplacer la puissance publique qui ne dispose pas des moyens humains et financiers.

Un siècle plus tard le changement est considérable. La part du secteur privé dans la "conception, financement, construction, exploitation" d'ouvrages n'a cessé de s'étendre par le nombre des domaines et des pays concernés. Une étude exploitant la base de données des contrats de la Banque mondiale pour les années 1990-2001 établit que les investissements dans les infrastructures avec une participation du secteur privé ont été de 755 milliards de dollars ; ils concernent 132 pays pour 2 500 projets[6]. Tous les secteurs se trouvent concernés : les télécommunications, l'électricité et le gaz, les routes et les chemins de fer, les ports et les aéroports, les services à l'environnement (eau potable, eau usée, déchets). Un tel résultat a été possible, compte tenu des différences entre pays et entre secteurs, parce que les formes juridiques des origines se sont adaptées.

Les classifications internationales largement établies à partir des travaux des équipes de la Banque mondiale[7] distinguent six critères qui à chaque fois ouvrent le choix entre une responsabilité publique ou privée : la propriété des actifs, l'origine du financement des investissements, la nature de l'opérateur, l'origine du paiement de cet opérateur, le partage des risques, la durée du contrat. Cette classification rustique permet d'établir cinq grandes modalités d'association entre puissance publique et firme.

1. Le *contrat de service* correspond à la plus simple participation du secteur privé. L'entreprise intervient sur des missions précises définies par la puissance publique pour des durées de un à trois ans. Son apport

---

[4] A.D. Chandler, "The Visible Hand, the Managerial Revolution in American Business", Harvard University Press, Cambridge, 1977. M. V. Melosi, The Sanitary City, Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2000. C.D. Jacobson, J. Tarr, Public or Private ? Some Notes from the History of Infrastructure. Report to the World Bank, Carnegie Mellon University, 1993, pp. 2-36.

[5] H. Bonin et ali (dir.), "Transnational Companies (19th-20th centuries)", Paris, Editions Plage, 2002. P. Crush, Woosung Road, the story of China first railway, The Railway Tavern, Hong Kong, 1999.

[6] C. Harris, Private Participation in Infrastructure in Developing Countries, World Bank Working Paper n°5, Washington D.C., 2003, p. 5-7. Banque mondiale et PPIAF. Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990-2001, World Bank, Washington D.C., 2003

[7] H. Hatry, H., A review of private approaches for delivery of public services, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1983. P. Guislain, Divestiture of State Enterprises, An Overview of the Legal Framework, World Bank Technical Paper, n° 186, Washington D.C., 1992. C. Kessides, Institutional Options for the Provision of Infrastructure, World Bank Discussion Paper, n° 212, Washington D.C., 1993. Toolkit, A guide for hiring and managing advisors for private participation in infrastructure. PPIAF, Washington D.C. vol. 1, 2001, pp. 17-19. Harris, 2003, op. cité.

tient essentiellement à la gestion de la main d'œuvre, tout le reste relève de la responsabilité publique, y compris le paiement. C'est un type de contrat utilisé pour la facturation, pour des interventions d'urgence, pour l'entretien de compteurs, pour la maintenance de l'éclairage public, pour le nettoyage de rues, pour le déneigement. Il permet d'externaliser une mission précise et de rémunérer la firme en fonction de ses performances.

2. Les *contrats d'exploitation*, de régie intéressée ou de gérance, de type O&M (*operating & maintenance*), sont proches du précédent sur les critères principaux puisque la puissance publique est propriétaire des actifs, finance les investissements, rémunère la firme. La différence principale tient à une mission étendue à la gestion de l'ensemble du système technique de sorte que les risques de gestion se trouvent cette fois portés par la firme. Il s'agit de ce fait de contrats plus longs, d'une durée de trois à sept ans, qui souvent rémunèrent la firme en fonction de ses résultats. Ils sont utilisés pour gérer un équipement spécifique – unité de traitement d'eau potable ou d'eau usée, incinérateur ou décharge. En France ils ont été adoptés pour gérer tout un système technique sous l'autorité publique comme par exemple dans les transports en commun.

3. Apparaissent ensuite deux contrats dans l'ordre des responsabilités croissantes de la firme : l'affermage et *la concession* mais puisque le premier découle du second, commençons par la concession. Cette dernière est une formule très ancienne qui confie une responsabilité totale à la firme. En France il était question à l'origine de concessions "aux risques et périls" et certaines ne prévoyaient même pas de propriété publique avec la notion de "biens de retour". Dans le schéma standard, la firme prend à sa charge les investissements de départ, elle construit et finance l'équipement, elle en assure la maintenance, elle exploite et assume les risques, elle est rémunérée directement par l'usager. Puisque les investissements sont importants, la durée permettant le retour sur capitaux investis est longue. Les concessions sont calibrées sur des périodes comprises entre vingt et trente ans ; ce fut plus à l'origine. La propriété des actifs, bien que financés par la firme, est publique de sorte qu'au terme du contrat, s'il n'est pas renouvelé, le système technique revient automatiquement à la puissance publique. Cette formule a été appliquée à des systèmes techniques fort divers : les chemins de fer, les réseaux électriques, les distributions d'eau potable, les autoroutes, les ports, les aéroports[8].

4. Pour durer certaines de ces concessions ont dû se transformer et ce fut en particulier le cas dans le secteur de l'eau potable. Très rapidement elles ont fait l'objet d'une critique politique – pouvait on gérer un bien essentiel comme un bien de marché ? Cela conduisait à mettre en question le pouvoir de la firme et le niveau des tarifs acceptables. Nous relèverons que ce questionnement s'est appliqué, hier comme aujourd'hui, avec bien plus de force au secteur de l'eau potable qu'à d'autres secteurs – électricité, gaz,

[8] Perrot et Chatelus (op. cité).

ports, autoroutes et aujourd'hui télécommunications – catégorisés spontanément comme relevant plus facilement d'une économie de marché[9]. Cette situation a conduit à mettre au point une formule d'équilibre : le *contrat d'affermage*. Il peut se résumer comme une concession dont les frais de 1[er] investissement sont pris en charge par la puissance publique. De ce fait, celle-ci reçoit une partie du tarif pour couvrir son apport, parfois elle participe aux bénéfices. Puisque les investissements sont moindres, la durée du contrat se situe entre dix et quinze ans. Pour le reste les missions et responsabilités de la firme demeurent inchangées. Mais comme nous le verrons le changement du curseur financier a conduit à mettre au point un contrat d'esprit coopératif.

5. Une autre famille de contrats à compétences étendues de la firme vient des Etats-Unis. Sous la rubrique de "*greenfield contracts*" ils regroupent un très grand nombre de formules : BOOT, BOT, BOO, BOOM, DBFO, ROT. Le contrat de base de type *build own operate transfer* est assez proche de la concession puisque la firme conçoit, finance, construit, exploite l'équipement avant de le transférer en fin de contrat ; il s'applique également à des projets neufs. Les durées sont assez semblables aux concessions. Il s'en distingue cependant sur plusieurs points. Premièrement ces BOOT s'appliquent plus souvent à un équipement du système technique qu'à tout l'ensemble : centrale électrique, incinérateur, unité de traitement d'eau. Relevons l'exception des autoroutes[10]. Deuxièmement, la firme est rémunérée par la puissance publique et non par les usagers ; il s'agit de contrats à acheteur unique ; dans le cas des autoroutes il peut y avoir péage virtuel (*shadow toll*) par lequel la puissance publique verse une rémunération à la firme[11]. Troisièmement, pendant la durée du contrat la firme "possède" les actifs de sorte que d'un point de vue comptable et fiscal elle peut les amortir selon des règles privées. C'est une différence importante avec la concession qui prévoit un amortissement linéaire des immobilisations du domaine concédé.

Une variante à ce contrat est connue sous le nom de BOT - *build operate tranfer* -, dans lequel la propriété est transférée à la puissance publique dès que la construction est achevée. La formule dite BOO, ou BOOM (*build, own, operate, maintain*) correspond à des contrats sans transfert de propriété. On peut trouver cela pour la gestion des ports en Asie ou pour des contrats entre firmes : *business to business*. Par exemple, l'opérateur d'un grand parc industriel ou le promoteur d'une grande opération de construction va confier la gestion des fluides (épuration des eaux, production d'électricité) à un spécialiste privé car le système public est défaillant. Pour lui la notion de "bien de retour" ne fait pas sens. On trouve aussi des variantes de type *design, build, finance and operate* (DBFO) avec un

---

[9] D. Lorrain, L'action publique pragmatique (la gestion des biens publics et ses passions), *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1043, spécial sur l'eau, avril-juin, 2007, pp. 95-104.

[10] Les autorités chinoises développent des autoroutes en BOT.

[11] C'est une formule récemment utilisée pour des autoroutes en Espagne et au Portugal. D. Lorrain, Les groupes de construction espagnols, Flux n° 66-67, 2007, pp. 149-162

investissement de départ, tandis que pour des interventions sur des opérations existantes ce sont des contrats de type *rehabilitate, operate and transfer* qui sont pratiqués.

A ces formules déjà très nombreuses il convient d'ajouter des options aux extrêmes. Le marché de travaux standard a connu une évolution qui permet à la firme d'intégrer la phase de conception. Ce sont les contrats de type *Engineering & construction, Design & build* très largement utilisés aux Etats-Unis. L'industrie pétrolière pratique aussi depuis très longtemps une formule dite *turnkey* dans laquelle l'entreprise fournit toutes les prestations jusqu'au point où il suffit de tourner la clef "pour que le pétrole coule"[12]. La Chine modifie à son tour ses procédures de travaux et pratique des formules *build transfer* (BT) pour des équipements ou des routes. Désormais l'entreprise a la possibilité d'intégrer la conception alors qu'auparavant elle devait se soumettre aux spécifications du commanditaire.

Les privatisations standards, largement utilisées en Grande Bretagne dans les années 1980, ont connu à leur tour une évolution sous la forme de joint venture. La puissance publique ne vend plus la totalité d'une compagnie publique mais une moitié. Cette option conduit à associer la firme privée au financement et à la gestion ; elle permet de régler des problèmes de régulation puisque la partie publique se trouve associée à tous les organes de direction de l'opérateur ; la Chine a commencé à développer cette formule dans l'eau et l'assainissement depuis 2002.

Cette présentation large fait ressortir plusieurs caractéristiques quant à l'expérience française. Premièrement, les concessions, au sens juridique du terme, ne sont pas les plus nombreuses. Parmi les contrats qui prévoient une responsabilité étendue de la firme dominent les BOT et leurs variantes. Deuxièmement, l'affermage, formule dérivée de la concession est unique dans le panorama mondial. Il combine un engagement important de la puissance publique, comme dans les contrats O&M, tout en préservant la liberté d'exploitation de la firme comme dans la concession ou le BOT. Ces propriétés interrogent car d'un point de vue économique la mission étendue de la firme se justifie par une implication financière importante. L'expérience française est donc parvenue à combiner un contrat d'assez long terme (10-15 ans), une liberté de gestion et une prise en compte de coûts fixes importants par la puissance publique. Troisièmement, ce nouveau régime contractuel n'a pas été pensé en soi et appliqué directement. Tout au contraire ce fut un processus adaptatif, partant des contrats de concessions, mis en place ville par ville à partir d'avenants ce qui n'est pas le moindre des décalages par rapport à ce que les économistes attendent du bon contrat ; pour protéger la puissance publique de tout risque d'opportunisme de la firme l'idéal est de définir un contrat complet et la renégociation relève de

[12] H. Campbell Black, Black's Law Dictionary, West Publishing Co. Saint Paul (Min), 4th edition, 1951, p. 1686.

l'exception[13]. L'affermage se trouve donc décalé dans le paysage mondial, tant par ses propriétés que par ses origines.

2. L'incomplétude des contrats de concession

Dès les origines, l'histoire des concessions de distribution d'eau se confond avec celle des avenants. Tout se passe comme s'il était impossible de faire vivre la concession dans les termes élaborés par ses signataires et comme si le contrat initial devait être amendé.

A cette situation il y a une première raison. *Les traités de l'époque sont d'une grande sobriété.* Comme le relève Christophe Defeuilley[14], le cadre juridique de ces premières concessions est extrêmement frustre. Les relations entre communes et concessionnaires relèvent du droit privé ; les lois organisatrices arriveront postérieurement aux négociations contractuelles[15]. Il n'existe pas de cahier des charges ; les parties ne sont pas contraintes sur la procédure de sélection (*intuitu personae*), ni sur les durées (comprises entre 50 et 99 ans). Les tarifs sont fixes, ces contrats se régulent de manière *price cap*.

Le traité signé entre la ville de Nantes et la Compagnie Générale des Eaux en avril 1854 tient en deux pages manuscrites et comprend quatre articles complétés par un cahier des charges. Les parties s'engagent pour une durée de soixante ans, tout de même! Le cas de Lyon est encore plus étonnant du point de vue de la robustesse du droit. Ce premier contrat de la Compagnie est signé en août 1853, il est approuvé par la Commission municipale de Lyon en septembre mais à cette époque la Compagnie n'a pas d'existence légale. La première assemblée des actionnaires se tient en octobre 1853 ; les statuts sont approuvés par le Conseil d'Etat à la fin du mois de novembre, et le décret qui confirme son existence légale est signé par Napoléon III le 14 décembre 1853[16]. Autrement dit, l'engagement de principe précède le droit ; les porteurs du projet partent vite dans un domaine où tout est à construire. De sorte que la mise en œuvre fait ressortir ce qui fait défaut pour définir les droits et obligations des parties. Ne soyons donc pas étonnés que ces traités ne puissent vivre que par des avenants permanents. Dans certains cas, comme à Paris, ils permettront de durer ; dans d'autres cas ils ne suffiront pas pour trouver le bon réglage et ce sera la rupture.

---

[13] J.L. Guasch, Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions, Doing It Right. World Bank Institute, Washington D.C., 2004.
[14] C. Defeuilley, Contrats et régulation des services urbains. Le Syndicat des Eaux d'Ile de France (1922-2002) Flux 55, 2004, pp. 43-52
[15] Bezançon, 1999 et 2004, op. cité.
[16] A. Jacquot, La Compagnie générale des eaux 1852-1952 : un siècle, des débuts à la renaissance. Entreprises et Histoire n° 30, 2002, pp. 32-44. P. de Gmeline, La Compagnie Générale des Eaux, 1853-1959, Paris, Editions de Venise, 2006, p. 50 suiv.

A Lyon, la Compagnie a quatre ans pour réaliser les travaux tandis que ses agents prospectent la clientèle pour obtenir des abonnements. La mise en service d'une bonne partie des installations interviendra en août 1856 soit un peu moins de trois ans après le contrat. Les objectifs techniques sont tenus. En revanche les abonnements tardent à être conclus. Dès 1857 l'extension du service à de nouveaux quartiers conduit à la signature d'un premier avenant. Il est suivi en 1862 par un second lié à la réalisation de nouveaux équipements de production pour une large part à la charge de la Ville. En 1866 cet avenant doit être revu car la ville n'a pas terminé ses travaux. Les volumes produits restent inférieurs à la demande et "l'eau livrée n'est pas limpide et manque de fraîcheur[17]". Cette situation conduit à se renvoyer les responsabilités. Pour la Compagnie ces insuffisances incombent à la Ville qui n'a pas développé les moyens de production nécessaires, le préfet abonde dans ce sens. La situation se dégrade avec la Ville et la rupture sera effective au 1er janvier 1900[18]. Entre temps plusieurs communes de banlieue sont raccordées à leur demande au réseau de la Compagnie. Ces extensions dans la banlieue sauveront la Compagnie, elle s'y développera ce qui lui permettra de revenir dans la ville centre à la fin du 20 siècle[19].

Les relations se compliquent à Nantes. La Ville ne paie pas les redevances prévues. Les élus et les habitants se plaignent de la mauvaise qualité de l'eau car les tuyaux "Chameroy[20]" se dégradent rapidement et les fuites augmentent. En 1866 la Compagnie doit se résoudre à changer les canalisations mais les coûts sont tels qu'elle demande à la Ville une révision du contrat. Celle-ci refuse. Une action en justice est engagée ; elle remonte jusqu'au Conseil d'Etat qui condamne la Compagnie à refaire ses installations. Celle-ci tergiverse de solutions techniques en options. En définitive rien ne change. En 1872 une nouvelle municipalité est élue, on s'achemine vers la rupture du contrat. Elle intervient en finalement en 1905.

Le traité signé avec la Ville de Paris en juillet 1860 est modifié dès 1867 par une série de trois conventions conclues entre juin et décembre. La Ville autorise la Compagnie à augmenter ses tarifs mais son indemnité de "frais de régie" est sensiblement réduite car les abonnements ont fortement progressé. La Ville renonce à l'article qui lui permettait de dénoncer le contrat après dix ans ; il est prolongé jusque 1911, soit pour 44 ans. Surtout elle abandonne l'interdiction faite à la Compagnie de signer des conventions avec des communes de banlieue. Immédiatement la Compagnie va s'y développer en

[17] Propos du directeur de la Compagnie à Lyon en 1865, cité par Gmeline (p. 94). De son côté Scherrer relève la forte hausse de la demande. F. Scherrer, Lyon : une histoire séculaire entre gestion publique et privée. In D. Lorrain (dir), Gestions urbaines de l'eau, Paris, Economica, 1995, pp. 43-56

[18] Jacquot, op. cité p. 41 ; Gmeline op. cité, pp. 126-29. Scherrer, p. 47 suiv.

[19] Les contrats particuliers avec les communes de la banlieue Lyonnaise seront unifiés, en 1928, au sein d'un syndicat intercommunal. Ce long détour permettra à la Compagnie de revenir dans la commune de Lyon en 1986, après l'élection d'un nouveau maire favorable à la gestion déléguée, Scherrer p. 48.

[20] Au commencement la Compagnie utilise les tuyaux de l'entreprise Chameroy (feuille de tôle en cintre revêtue intérieurement et extérieurement) ils se dégraderont très vite et conduiront à l'adoption du tuyau en fonte.

rachetant deux sociétés privées : la société de Choisy-le-roi[21] et la Compagnie des eaux de Montmorency. Nouvelle convention modificative à la fin de 1869 car la Ville rétrocède, contre 3,3 millions de francs, les contrats des vingt cinq communes de banlieue limitrophe que la Compagnie avait apportés en 1860 au nouveau service des eaux. Le règlement des abonnements est modifié en août 1880. En décembre 1886 une convention modificative règle l'alimentation en eau des communes de Neuilly-sur-Seine, Levallois-Perret, Clichy et Saint-Ouen.

Il est une seconde raison à cette adaptation permanente des contrats. En ces années d'enfance des réseaux urbains, *les institutions comme les modes de vie ne sont pas encore stabilisés*. Tout ceci doit être construit[22] ; nous avons tendance à l'oublier tant la fourniture de l'eau à domicile semble une donnée naturelle. Cette construction du marché suppose de rendre légitime les abonnements comme d'édifier des règles de droit. Tout ceci fait défaut au commencement donc la Compagnie expérimente, tâtonne, adapte. Les avenants doivent se lire comme la face locale d'une adaptation patiente. L'autre face étant celle des arrêts du Conseil d'Etat qui fixent la doctrine et des règlements qui précisent les choses. La construction des institutions s'écrit comme un mouvement entre des principes généraux qui cadrent, des ajustements locaux toujours contingents, et de temps en temps des retours à la généralité. Au milieu du 19e siècle l'eau à domicile n'existe pas, ni techniquement ni dans les mentalités. La Compagnie va participer à ce travail de construction du marché.

A Paris elle n'intervient pas sur la production et l'exploitation ; elle est "une sorte d'agent commercial chargé des rapports avec les consommateurs et de la perception des produits"[23]. Ses agents doivent vaincre la réticence des propriétaires à l'abonnement. Ses négociateurs doivent "livrer avec les porteurs d'eau un véritable combat de rues pour obtenir que les clients se raccordent au réseau public"[24]. La compagnie propose des robinets libre ou à jauge (ils ne délivrent qu'un certain volume). Il faut attendre 1887 pour que le conseil municipal de Paris prenne une délibération "tendant à rendre l'abonnement obligatoire pour tous les immeubles[25]". Elle n'entrera en application qu'à partir de 1889. Une convention relative au règlement des abonnements facultatifs à l'eau de source est signée en 1892. Un avenant de juillet 1894 supprime les abonnements minimum obligatoires pour les eaux de source et un autre avenant de juillet 1902 les supprime pour les eaux de rivière (Seine, Marne, Ourcq).

---

[21] Avec cette société elle reprend les réseaux de huit sociétés du sud de Paris.
[22] D. Lorrain, Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? In P. Lascoumes, P. Le Galès, (dir.), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 163-197. D. Lorrain, The Construction of Urban Services Models. In A. Bagnasco, P. Le Galès P. (eds.), Cities in Europe, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 153-177.
[23] L. Franck. Eau à tous les étages, Paris, Comité d'entreprise de la Compagnie Générale des Eaux, 1999, p. 117 suiv.
[24] Gmeline, op. cité p. 78. Defeuilley mentionne qu'en 1855 Paris compte moins de 10,000 abonnés, op. cité, p. 44.
[25] Franck, op. cité, p. 122

Cette question des abonnements est alors un problème récurrent ; on la retrouve à Lyon, à Nantes, à Sotteville-les-Rouen et plus tard à Rennes[26]. Une partie de la population aisée est alimentée par des porteurs d'eau et ne voit pas les avantages d'un autre système d'approvisionnement, tandis que les classes populaires bénéficient de la gratuité en s'approvisionnant aux bornes-fontaines et aux fontaines publiques. On retrouve un problème moderne dans son principe. Il tient à la perception que l'usager se fait du nouveau service et de l'avantage qu'il apporte. A l'époque les volumes livrés par les porteurs d'eau satisfont les attentes pour un coût perçu modique[27]. Comme pour l'eau en bouteille d'aujourd'hui le consommateur a l'impression d'un libre choix et le coût global se trouve dilué (si l'on peut dire) par un paiement à la livraison tandis que l'eau du robinet est obligatoire et son paiement intervient en bloc tous les mois ou deux mois. Donc l'usager met en équivalence les deux offres ; le gain n'est pas évident à mode de vie inchangé[28]. En outre l'existence de choix alternatifs pénalise ce nouveau système technique. Tant qu'il y a des puits, des citernes individuelles, des droits de captage de sources, le nombre d'abonnés potentiels se trouve réduit. Peuvent venir s'ajouter des questions de qualité de l'eau. Elle peut avoir pour cause une dégradation de la ressource comme à Nice ou l'impact de tuyaux vieillissant mal comme à Nantes et Lyon ; cela ne plaide pas en faveur de "l'eau à tous les étages".

En troisième lieu, ces concessions des origines ne fonctionnent pas comme des contrats complets car *la Compagnie doit négocier avec les sociétés locales* pour obtenir un contrat ou pour le conforter. C'est une caractéristique permanent sans doute particulière aux distributions d'eau. Les systèmes techniques ne s'y conçoivent pas comme des traits qui traversent en surplomb les sociétés locales ; ils s'y trouvent encastrés. En permanence la compagnie échange avec les acteurs locaux pour mettre en place les distributions. A Nice, où le contrat de concession est signé en 1864, elle doit acheminer des eaux de sources distantes de douze kilomètres. Il lui faut d'abord les acquérir et "vaincre les résistances humaines"[29]. Les riverains manifestent une opposition. Les négociations avec une comtesse tardent à aboutir. Elle possède un terrain avec une source, son moulin et un canal ; l'ensemble est relié aux autres sources captées. La compagnie se doit de garantir la sécurité de ses approvisionnements, elle ne peut que négocier. En 1878, lorsqu'elle s'engage dans la réalisation du canal de la Vésubie, afin de garantir les volumes, elle doit acquérir des terrains. Elle achète ainsi, à une autre comtesse, une propriété de treize hectares qui permet de réaliser un bassin de rétention en sortie du canal.

A Lyon, où son projet est fortement appuyé par le préfet, un ingénieur est l'auteur d'un premier projet de distribution ; des négociations sont entamées avec sa société, elles n'aboutissent pas. A Nantes, des

---

[26] A l'inverse, A Nice dès le commencement "les abonnements marchent d'une manière satisfaisante", Franck, op. cité, p. 175.
[27] F. Graber, dans ce numéro.
[28] L. Franck rapporte l'intégralité d'un long article publié le 25 novembre 1883 dans le journal républicain conservateur *Le XIXe siècle* dans lequel le journaliste raconte avec humour et férocité ce qu'implique pour lui la fin de l'abonnement "à robinet libre" et le passage à un nouveau régime, pp. 125-127.

premières études et leurs plans ont été faits par des ingénieurs, ils seront rachetés par la Compagnie. Même chose à Sotteville-les-Rouen vers 1882 ; la Compagnie reprend le projet d'un ingénieur local pour obtenir le traité de concession. A Paris comme en banlieue son développement passe par la reprise de compagnies locales qui détiennent des droits d'exploitation : trois sociétés en 1857, deux autres en banlieue en 1867, puis deux en 1870[30].

Le principe d'adaptation résulte enfin des *grands changements du contexte*. Plusieurs chocs au cours du premier siècle d'histoire de la Compagnie imposent ces modifications contractuelles. Au début de la III[e] République la grande loi sur l'autonomie communale de 1884 et la diffusion en Europe des idées du municipalisme ont un impact sur les contrats. L'idée d'une gestion collective des biens publics fait son chemin. La concession est critiquée comme une forme "capitaliste"[31]. En 1887, les conseils municipaux de Lyon et de Nantes se prononcent pour le retour en régie de leurs concessions signées dans les premières années de la Compagnie. Certes, il faudra de longue années pour que cela se réalise mais la Compagnie doit répondre aux critiques et s'ajuster.

La grande guerre introduit un ébranlement majeur dans l'économie des contrats. Ils ne prévoyaient pas de clause de révision des prix, ni de formule mathématique d'indexation. De sorte que l'hyperinflation va mettre à mal les concessions ; l'indice des prix en base 100 à la veille de la guerre s'établit à 412 en octobre 1919[32]. Il faudra l'arrêt du conseil d'Etat "Gaz de Bordeaux[33]" en 1916 et son élaboration de la "théorie de l'imprévision" pour combler le trou juridique. En appliquant cette jurisprudence à son activité de distribution d'eau la Compagnie parvient à renégocier un grand nombre de contrats dans les années 1920. "La nouvelle direction va consacrer trois années à réajuster, non sans mal, l'ensemble des anciens contrats –notamment ceux de Paris, de sa banlieue et de Nice"[34]. Il semble que l'introduction des formules d'indexation des tarifs dans les contrats existants ait été efficace. Alors que l'inflation est encore forte le rapport aux actionnaires de 1927 expose que "d'une façon générale, ces augmentations (de frais d'exploitation) ont été couvertes, au moins partiellement, par le jeu des clauses introduites ces dernières années à cet effet dans la plupart de nos traités"[35].

---

29 Franck, op. cité, 175
30 Voir Gmeline op. cité, pour Lyon (36,), Nantes (68), la région parisienne(96).
31 J. M. Auby, R. Ducos-Adder, Grands services publics et entreprises nationales. Paris, PUF, 1975, ed. origine 1969,
32 R. Rémond, Notre siècle, 1918-1988, Paris, Fayard, 1988, p. 46.
33 M. Long et ali, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 12[e] édition, Paris, Dalloz, 1999.
34 Gmeline, op. cité, p. 161.
35 Gmeline, op. cité, p. 164 ; Jacquot op. cité, 42

3. Le passage à l'affermage.

La seconde guerre mondiale est également suivie d'une seconde vague de renégociations. Mais cette fois les adaptations apportées ne correspondent pas seulement à des ajustements à l'intérieur du cadre inchangé de la concession. Elles conduisent à généraliser un autre contrat – l'affermage. Il reprend beaucoup des concessions dont il procède mais sans le dire il introduit une nouvelle formalisation des pouvoirs entre les autorités locales et la firme. Cette nouvelle équation des financements et du pouvoir conduit à la conception moderne de la société de service.

Pendant trois années, 1945-47 la Compagnie continue de souffrir de la hausse des charges sans ajustement des tarifs et de ventes d'eau qui ne progressent pas ; les ventes de 1945 "ont été en régression notable sur l'année précédente[36]". Pendant les années de guerre, 1939-46, les postes de charges ont progressé dans des multiples compris entre 5 et 8 tandis que les coefficients applicables aux tarifs restaient situés entre 1,7 et 4[37]. La Compagnie sort affaiblie de cette période. Son bénéfice provient des ventes exceptionnelles d'immeubles et elle lance en mars 1945 un emprunt obligataire de 120 millions de francs. Ces années sont moroses. "Elle a glissé hors de la catégorie des grandes compagnies ….. Au sortir de la guerre elle n'est plus qu'une grosse PME, sans puissance véritable[38]". A cela s'ajoute le risque des nationalisations comme à la fin des années 1930. Et si cela ne suffisait pas une loi Badiou autorise les communes à rompre unilatéralement.

Puis la situation s'améliore. Après une longue période de prix administrés, un arrêté ministériel du 30 décembre 1947 rétablit la liberté tarifaire prévue dans les formules contractuelles. Dès 1948 la Compagnie répercute et à l'assemblée des actionnaires de juin 1950 le président peut faire état d'une situation bien meilleure. De 1948 à 1952 la Compagnie est parvenue à renégocier ses contrats[39] ; les ventes d'eau augmentent et l'exploitation se traduit par des bénéfices[40].

A partir de 1953 commence une nouvelle période marquée par le développement des capacités de production[41]. Mais la Compagnie se trouve contrainte sur ses ressources financières. Le retour à la liberté contractuelle n'aura duré que le temps d'une promesse. La réglementation des prix est rétablie au début de 1952 ; la Compagnie devra se satisfaire des décisions prises par les préfets[42]. Les rapports aux

[36] Assemblée générale ordinaire (AGO) du 2 juillet 1946, p. 3
[37] AGO du 2 juillet 1947, p. 1
[38] Gmeline op. cité, pp. 186 et 190.
[39] Mentionnons quelques difficultés avec les villes de Nice, Rennes, Villefranche-sur-Saône et le canal de Saint Martory près de Toulouse ; ces dernières négociations aboutiront en 1952 (AGO du 26 juin 1952, et du 29 juin 1953)
[40] AGO du 29 juin 1950, pp. 1-3
[41] AGO de juin 1954, p. 2
[42] "Les résultats de chaque exploitation dépendent donc plus des décisions préfectorales en matière de tarifs que des qualités intrinsèques de la gestion" (AGO 26 juin 1958, p. 4).

actionnaires permettent de suivre en détail la conjoncture. L'année 1954 reste marquée par une stabilité des prix et des salaires de sorte que le réglementation des tarifs ne se fait pas encore sentir. "Les conditions (restent) favorables à la prospérité financière de nos exploitations[43]". Les exercices 1955 et 1956 enregistrent un développement économique général et une hausse des ventes d'eaux industrielles. A partir de 1957 le mouvement d'urbanisation est manifeste et les nouvelles zones de logements tirent les ventes d'eau domestiques. Les chiffres de l'époque tranchent avec la morosité précédente. La croissance des ventes d'eau a été de 3,1% sur 1955/56, puis de 6,7% sur 1956/57, de 2,3% pour 1957/58 et de 7,7% entre 1958/59[44].

Avec la hausse des consommations la Compagnie doit accélérer ses programmes de renforcement des installations ; elle se doit de garder une marge de sécurité entre ses capacités de production et la demande maximale. Elle lance alors un grand programme de modernisation des installations. Elle commence par l'électrification des usines de la banlieue de Paris (Choisy-le-Roi, Mery-sur-Oise et Neuilly-sur-Marne). Puis elle mène des travaux de rénovation et de développement des ouvrages de ses exploitations de province : la banlieue de Lyon, Nice et sa région, Antibes. Ces travaux permettent des économies d'exploitation qui "influent de façon sensible sur les résultats financiers des services"[45]. Elle gagne aussi de nouveaux contrats. Les besoins à financer sont énormes.

Comment toutes ses opérations vont-elles être financées ? Fort classiquement la Compagnie va procéder à plusieurs augmentations de capital. En 1949, le capital social de 121 millions de francs est porté à 363 millions de francs[46]. Puis à la fin de cette même année il est augmenté à 726 millions de francs par incorporation d'une partie des réserves[47]. Pendant l'exercice 1950 il est porté à 900 millions de francs et en 1954 il est doublé à 1 800 millions de francs.

Mais c'est surtout la mobilisation de fonds publics qui permet le financement de ces actifs fixes. Il est question d'affermage pour des contrats avec des syndicats[48] et de nouveaux mécanismes de financement pour les unités de production. Désormais les investissements sont couverts "par une fraction spéciale affectée des recettes" et par des emprunts souscrits auprès des organismes de crédit aux communes "et gagés eux mêmes par des recettes spéciales"[49].

Autrement dit, une part des investissements est autofinancée et provient des cash flows des exploitations, le reste est apporté par l'emprunt ; il ne s'agit plus d'emprunts souscrits par la Compagnie selon le schéma

[43] AGO, 1955, p. 1
[44] AGO 30 juin 1960, p. 1
[45] AGO, 1955, p. 2
[46] Décision prise par une AGE du 4 octobre 1948 ; l'augmentation sera effective en date du 18 février 1949 (AGO, 1949, p. 2)
[47] Décision d'une AGE du 30 novembre 1949 (AGO, 29 juin 1950, p. 1).
[48] AGO, 1955, 3

concessif mais d'emprunts réalisés par les collectivités publiques. Dans le nouveau dispositif de financement elles bénéficient des subventions de l'Etat, parfois des prêts du FDES et toujours des prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elles reçoivent en contrepartie une partie des recettes d'exploitation ; dans le schéma de l'affermage on parle de "surtaxe" pour la partie qui correspond au remboursement d'emprunt et de "redevance" si la collectivité est associée aux bénéfices.

La Compagnie insiste désormais sur l'implication des autorités publiques. On peut lire dans le rapport aux actionnaires du 28 juin 1956 cette observation concernant le programme de développement et de rénovation des installations : "les programmes ont été, bien entendu, arrêtés en plein accord avec les collectivités concédantes et sont financées avec leur aide"[50]. Le ton est nouveau.

Manifestement ces nouveaux dispositifs vont conforter la rentabilité de la Compagnie et à quel niveau ! Les rapports aux actionnaires, sur cette période, présentent le total des produits, le total des charges, le bénéfice de l'année après impôt (avant dividende et réserve légale). Donc il est possible d'établir un ratio entre bénéfice net après impôt et chiffre d'affaires (annexe A). De 1945 à 1948 il s'établit en moyenne à 25%. De 1949 à 1953 il passe à un plateau supérieur entre 36,2% et 40,5% ; ce sont les années de renégociation des contrats. A partir 1954 jusque 1959, le ratio tourne autour de 40%, cela correspond au début du programme de modernisation. Il y a donc une cohérence entre le chiffrage par le résultat net et les phénomènes réels ; la renégociation des contrats et le passage à l'affermage améliorent la marge. Reste cependant une interrogation. Ce ratio situé entre 25 et 40% est très élevé, bien au dessus des chiffres habituels. Calculé sur vingt et un ans (1976-96) le ratio entre résultat d'exploitation (*operating profit*) et chiffre d'affaires se situe en moyenne à 7,2%[51] ; le ratio de profit net est moindre.

Une explication est de dire que ces chiffres sont déformés parce que la Compagnie fonctionne comme la holding d'un groupe qui ne consolide pas ses comptes. Donc ses produits englobent des remontées des filiales. C'est exact dans le principe. Mais dans ce cas l'image que la compagnie entretient d'elle est déformée et minimise sa puissance. Elle n'est pas la grosse PME affaiblie que décrit Gmeline. Où se trouve l'exacte rentabilité ? Dans l'état actuel de ses archives il n'est pas possible d'avoir accès aux comptes des grandes filiales, génératrices de richesse. Trop de documents manquent[52].

---

[49] AGO 1958, 2

[50] AGO, 1956, p. 2

[51] D. Lorrain, D., Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains ? In table ronde sur la régulation des services publics locaux. Paris, Institut de la Gestion Déléguée, 2000, pp. 81-112. Rééd. 2003. L'économie paradoxale des réseaux techniques urbains. In C. Henry, E. Quinet, (dir.) Concurrence et service public, actes des conférences Jules Dupuit, Paris, l'Harmattan, pp. 163-194.

[52] A. Jacquot, Nouvelles des archives, Entreprises et Histoire, n° 30, septembre 2002, pp. 171-173

4. Les origines de l'affermage.

Si le contrat d'affermage se trouve consacré par la loi du 8 avril 1946 pour l'électricité, et par le cahier des charges types de 1951 pour les distributions d'eau potable, cette construction s'appuie sur des transformations antérieures des contrats de concession. Indiscutablement le premier tournant majeur intervient avec la première guerre mondiale et l'arrêt Gaz de Bordeaux (1916) qui fonde la théorie de l'imprévision[53]. En justifiant une contribution publique pour subvenir à des charges exceptionnelles, non prévues dans le contrat mais pourtant nécessaires à la continuité du service, la jurisprudence ébranle l'argument du "risques et périls" qui fondait l'indépendance des concessionnaires. Cette construction vient conforter une revendication de pouvoir exprimée par des maires urbains.

Trois apprentissages. La Compagnie a répondu aux mises en cause des concessions de manière pragmatique. Elle s'est d'abord développée dans les travaux hydrauliques par deux filiales : la Sade créée en 1918 et les Tuyaux Bonna acquis en 1924. Cela permettait d'avoir une meilleure intégration de la chaîne de la valeur et d'aborder le marché par une entrée différente de l'exploitation. Si la Compagnie peinait à reprendre des régies ses filiales pouvaient travailler avec elles[54]. Et ces relations de type client-fournisseur pouvaient même constituer la première étape d'une relation conduisant un jour à une reprise dans une forme concessive. La Compagnie pouvait désormais aborder les collectivités locales avec une offre double.

La révision du contrat avec les communes de la banlieue parisienne constitue une autre marque d'inflexion. Depuis une liberté retrouvée grâce à l'avenant de 1867 au contrat signé avec la ville de Paris, la Compagnie s'était fortement développée dans la banlieue et en 1914 elle servait 137 communes. Quelques années auparavant, en 1907, les élus avaient décider d'organiser une "conférence intercommunale des eaux" dont l'objectif était de parvenir à un syndicat intercommunal et de rééquilibrer les pouvoirs. Le projet sera lent à aboutir ; il est juridiquement complexe ; la guerre introduit une longue coupure ; mais il aboutit. Le 1er janvier 1923 est formé le Syndicat des communes de la Banlieue de Paris pour les Eaux (ancêtre de l'actuel Sedif). Il reprend tous les contrats particuliers des communes adhérentes et renégocie un nouveau traité. C'est l'œuvre principale du maire de Bagneux par ailleurs vice-président du Conseil d'Etat. Les termes du contrat introduisent des obligations nouvelles par rapport aux concessions habituelles[55]: la durée est réduite à 38 ans (soit une date d'expiration le 31 décembre 1960), la déchéance peut être prononcée en cas de manquement grave, la qualité est contrôlée par les agents de la ville de Paris, le syndicat définit et finance le programme de travaux et fixe les tarifs, la

[53] Long et ali., op. cité
[54] C'est par exemple ce qui se passe à Rouen lorsque le contrat est repris par la collectivité en 1912. Voir Franck op. cité, chapitre 18.

Compagnie est chargée de l'exploitation, de la maintenance des installations et de la réalisation des travaux, le contrat introduit une prime de gestion et une prime "d'économie d'exploitation".

Autrement dit, le Syndicat finance les investissements et définit le programme de travaux ; la Compagnie conserve la responsabilité de gestion, elle est rémunérée par les usagers. Par rapport à des affermages concessifs qui fonctionnent, de fait, en laissant à la firme presque la même autonomie que dans une concession, ce nouveau traité introduit des rapports plus équilibrés. L'auteur d'un rapport de 1939 pourra même exposer que le nouveau contrat tend à établir une association entre les communes et la Compagnie. "Elle ne pourra plus chercher exclusivement à faire prévaloir ses intérêts… Les communes au lieu d'une compagnie récalcitrante, trouveront en elle une compagnie forcément portée …… à se comporter comme une associée[56]". Pour un ancien directeur général de la Compagnie ce contrat "représente une nouvelle philosophie fondée sur le service"[57].

Toujours dans les années vingt, la Compagnie s'intéresse à la France des petites villes où les communes commencent à s'organiser en syndicats intercommunaux pour signer des contrats de concession. Par cette activité elle fait l'apprentissage d'une relation avec des élus moins politiques que ceux de la grande ville, épaulés par de très faibles services et s'appuyant très largement sur les compétences des services territoriaux de l'Etat. Dans ces zones à faible densité, avec des populations au pouvoir d'achat moindre qu'à la grande ville, elle rencontre aussi une nouvelle équation financière. Comment faire tenir économiquement des concessions si tout doit être en financement privé ? Ce problème invitait à trouver des formes d'association des syndicats aux dépenses de premier établissement.

Le détour rural et d'autres réseaux. Ces apprentissages qui allaient conduire à l'affermage pouvaient d'autant plus facilement se faire que cette solution avait été adoptée d'abord pour les voies ferrées d'intérêt local, puis pour les électrifications en milieu rural. Ici on trouve les emprunts à d'autres secteurs et comme passeur la figure de l'ingénieur subdivisionnaire de l'administration des Travaux Publics et son homologue du Génie Rural[58].

Avec le plan Freycinet de 1878 le gouvernement engageait un vaste programme de développement des infrastructures et en particulier des chemins de fer jusqu'alors initiés par des compagnies privées. Afin d'étendre le réseau il leur apporte son soutien sous la forme de caution aux emprunts et de garanties de dividendes[59]. Plus tard, les projets de voies ferrées d'intérêt local dans des départements très peu peuplés

---

[55] Defeuilley, op. cité, p. 46-47.
[56] Gérard, 1939, cité par Defeuilley p. 47, souligné par nous.
[57] Entretien avec un Directeur Général en retraite, décembre 2007.
[58] J.C. Thoenig, L'ère des technocrates, (le cas des ponts et chaussées). Paris, Les éditions d'organisation, 1973.
[59] J.M. Mayeur, J.M., Les début de la IIIe République, 1871-1898, Paris, Seuil, coll. Points, 1973, p. 119-123.

vont rendre plus nécessaire cet appui public à des opérations privées. S'élabore une idée, soutenue par les conseils généraux et l'administration qu'il est possible d'engager des opérations déficitaires car elles ne sont pas contraires à l'intérêt général[60]. Pour ces réseaux de transport le déficit ne va cesser de se creuser avec l'inflation de la grande guerre, puis la concurrence de l'automobile dans les années 1930. Cette politique va conduire l'administration à intervenir encore plus dans la détermination des tarifs. Comme l'explique Bettinger l'esprit de la concession se trouvait profondément altéré ; "le cercle vicieux commençait. Car pour trouver des concessionnaires désireux d'assumer la responsabilité de telles concessions dénaturées, l'administration a dû consentir à prendre dans une certaine mesure la charge des risques de la concession : subventions, garanties d'intérêts, primes de gestion…"[61].

En matière électrique une loi de 1906 avait prévu deux régimes de distribution : les concessions et les permissions de voirie. Les secondes "se bornaient à régler les conditions dans lesquelles les ouvrages pouvaient occuper le domaine public"[62], pour le reste la liberté commerciale de l'entreprise était entière. Le législateur est d'abord intervenu par une loi de février 1925 pour encadrer ce régime. Puis un cahier des charges types approuvé par le décret du 17 janvier 1928 organise les concessions de distribution. Afin d'accélérer l'électrification en milieu rural ce texte prévoit la contribution de la collectivité publique aux dépenses de 1[er] établissement. A cette époque "les communes qui restent à électrifier sont celles pour lesquelles la faible densité des populations rend l'exploitation peu rémunératrice ..". Dans son cours à l'Ecole spéciale des travaux publics Ailleret détaille les concours prévus par le cahier des charges de 1928 : subvention proportionnelle ou forfaitaire, construction totale du réseau par la collectivité. Le ministère de l'Agriculture subventionne à hauteur de 30% des dépenses. Des prêts à taux réduit sont également accordés par l'Office national du crédit agricole[63].

Donc avant la seconde guerre mondiale l'affermage est bien entré en application mais il n'est pas pensé ni énoncé comme tel. Il se définit comme extension de la concession pour des cas où les conditions d'un fonctionnement de marché ne se trouvent pas réunies.

La reconnaissance d'une formule. La nationalisation du secteur électrique va conforter l'affermage à un double titre. La loi du 8 avril 1946 énonce : "EDF est le fermier des collectivités locales pour la distribution d'électricité en milieu rural pour laquelle les collectivités continuent à établir à leur frais les ouvrages[64]". La notion est également renforcée dans son esprit car les nationalisations font peser une menace ultime sur les sociétés concessionnaires. La Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage vient

---

[60] E. Weber, La fin des terroirs, la modernisation de la France rurale, 1870-1914, Paris, Fayard, 1983, p. 301 et p. 305.
[61] Bettinger, op. cité, pp. 121-122.
[62] M. Ailleret, Législation des distributions d'énergie électrique et des forces hydrauliques. Paris, Ecole Spéciale des Travaux Publics. 1932, pp. 3 suiv.
[63] Ailleret, op. cité, p. 16 ; p. 45 pour les concours de l'Etat et des collectivités.
[64] P. Van de Vyver, Le service public local, mode d'emploi des régies et des concessions, Paris, IVF Services, 1995, p. 100 suiv.

d'être amputée d'une grande partie de son activité par la nationalisation. Cet acte politique, unilatéral, démontre la faible protection qu'apportent les concessions et le financement des actifs. Les dirigeants de la Compagnie se trouvent confortés dans l'idée que l'équilibre des pouvoirs esquissé par le contrat de la banlieue de Paris (1923) et par certains contrats avec des syndicats ruraux (années 1930) constitue la meilleure parade à ce risque de nationalisation[65].

Il est vraisemblable que l'administration ait souhaité faire un toilettage des textes au sortir de la guerre à une période de grands changements institutionnels. Ceci explique l'élaboration des cahiers des charges types pour la concession de distribution d'eau (décret du 13 août 1947) et pour l'affermage (décret du 6 juillet 1951). Ce texte sur l'affermage restera inchangé jusque 1980[66]. Pour la firme ce timing est parfait. Le décret est conçu dix ans avant le mouvement d'urbanisation et il restera opératoire pendant toute la durée du phénomène. Mais comme il a été imaginé au sortir d'une période de faible croissance économique et urbaine il est inspiré par ce passé.

Au sortir de la seconde guerre mondiale la Compagnie renégocie ses contrats et passe à l'affermage. Dans les faits elle continue à fonctionner largement dans les conditions de la concession : durée longue, faibles contrôles de la collectivité. Lorsqu'une concession arrive à son terme, en droit, les actifs retournent à la collectivité publique ; donc si elle renouvelle le contrat au même opérateur on peut considérer qu'elle apporte les actifs qu'elle vient de recevoir en pleine propriété. Le régime juridique devient alors celui de l'affermage[67]. C'est la situation vécue par la Compagnie dans ses contrats anciens et renouvelables après la guerre. En pratique, ces moments de fin de contrats n'ont pas été pensés comme des remises à plat mais comme s'inscrivant dans la continuité ; les contrats restaient nommés "traité de concession" même si un avenant venait modifier les clauses de financement. Ici le choix des mots s'avère très important. La référence à la concession prorogeait un régime de liberté. Les Villes s'intéressent au résultat, régulé globalement par le tarif ; tandis que dans un affermage, puisqu'elles reçoivent une partie des recettes correspondant à leurs apports, elles doivent être plus impliquées.

En un mot, le passage aux affermages en conservant l'esprit de la concession a procuré une très grande liberté à la Compagnie et par là même des sources de profit. La Cour des Comptes a souligné à plusieurs reprises cette situation ; elle a relevé des retards dans le reversement des "surtaxes" à la collectivité, tout comme une pratique généralisée de non remise du compte rendu statistique pourtant prévu dans le cahier des charges type de 1951[68].

---

[65] Entretien directeur, 2007, op. cité.
[66] Le cahier des charges type pour l'affermage dans les services d'eau sera modifié par un décret du 17 mars 1980
[67] Van de Vyver, op. cité, Mesnard op. cite pp. 507-508.
[68] Cour des Comptes rapports 1969, 1970, 1973, Journal Officiel, Paris. A.H. Mesnard, Concessionnaires et sociétés d'économie mixte en matière de distribution d'eau, AJDA,

5. Des contrats de propriété aux contrats de savoir-faire.

Cette histoire des concessions apporte une réponse à notre question de départ : pourquoi l'affermage ? Cette formule juridique qui implique les collectivités publiques dans le financement des actifs fixes est née, d'abord, comme réponse à des situations de concessions impossibles. Ensuite ce contrat s'est rapidement développé car il correspondait aux conditions de l'après guerre et chaque partie y trouvait un intérêt. Dans une économie très publique l'Etat conservait la maîtrise du financement des infrastructures et les maires renforçaient leur influence sur le secteur. L'affermage correspondait à un compromis permettant d'accélérer l'équipement de la France tout en s'appuyant sur les entreprises. Ces dernières réduisaient un risque politique : pourquoi vouloir municipaliser des contrats dont on est largement propriétaire ? Elles y trouvaient aussi un avantage économique, après tout "l'argent public quand il existe est plus économique que l'argent privé"[69]. Se trouvant moins contraintes par le facteur financier elles pouvaient multiplier les interventions dans tout le pays.

Donc si les compagnies d'eau ont duré, si elles ont pu traverser des crises économiques, des guerres, plusieurs changements de régimes politiques, c'est parce qu'elles ont su faire évoluer la concession pour y substituer une solution plus partenariale. Nous obtenons un premier résultat. Au commencement, avec les concessions les compétences des firmes dépendaient largement d'une capacité à apporter du capital. Progressivement leur véritable actif a été constitué de compétences humaines, de savoir-faire leur permettant de maîtriser des phénomènes complexes. Elles sont passées de contrats de propriété à des contrats de savoir faire. Les uns définissent des actifs tangibles, les autres consacrent des compétences cognitives et marquent des actifs intangibles[70].

Un autre enseignement se dégage si l'on se pose la question du comment. Nous pouvons le verser à une réflexion sur le changement dans des situations d'incertitude. Cette histoire marque l'importance du facteur temps dans la mise au point de solutions acceptées par tous. Dans le secteur de l'eau potable les parties prenantes sont nombreuses. Réformer suppose de toucher aux modes de vie et à des droits fonciers, de modifier le fonctionnement des collectivités locales, de faire intervenir différents segments de l'Etat. Tout cela prend nécessairement du temps si l'on ne veut pas imposer, ce qui est le cas pour les acteurs principaux de cette histoire – communes et firmes. A Paris, la bataille contre les porteurs d'eau a

---

20 octobre 1980, pp. 507-520. Il faudra attendre les lois Mazeaud et Barnier de février 1995 pour que cette pratique entre dans les mœurs.

[69] Entretien directeur op. cité décembre 2007.

[70] Reprenant une base de données publique portant sur 25 909 communes des économistes étudiant les déterminants du choix du mode de gestion dans l'eau démontrent l'importance de la complexité et des ressources cognitives. O. Bouba-Olga, P. Chauchefoin, A. Sauvant, Les contraintes cognitives, déterminant essentiel du choix du mode de gestion de l'eau. Creif-Teir, Université de Poitiers, 2007, non publié.

duré plus de vingt ans avant que s'impose l'eau à domicile. L'adaptation des concessions à partir d'avenants couvre plusieurs décennies.

Cette histoire nous permet aussi de mieux comprendre les raisons du principe d'incomplétude spontanément partagé par les acteurs de l'eau en France et qui étonne les juristes anglo-américains. Les concessions n'ont cessé d'évoluer sous la forme d'avenants parce qu'elles embrassaient trop large. Dans les premières adductions d'eau tout devait être organisé : le partage des responsabilités, l'équilibre économique, le développement d'un grand système technique ; les besoins n'étaient pas connus et le cadre juridique n'existait pas. Donc, pour durer, les firmes ont dû adapter les contrats. Si on omet ce contexte et la nécessité d'un cadre d'action à construire, ces pratiques ne peuvent se lire que sous le registre de l'opportunisme. Notre argument du "cadre à construire" suggère une autre explication à portée générale. L'exploration de situations nouvelles requiert de la souplesse. Vouloir aborder certains contextes avec des cadres juridiques, financiers et normatifs trop rigides est la meilleure manière d'aboutir au blocage.

Mais pour tenir l'équilibre il faut considérer ce même principe d'incomplétude du point de vue de la firme et se demander ce qu'il lui a apporté. La Compagnie d'aujourd'hui semble bien installée dans le paysage mais elle aurait pu disparaître à plus d'une occasion, mise à mal par des problèmes économiques ou nationalisée pour des raisons politiques. Dans le paysage institutionnel français elle se définit comme l'auxiliaire d'une institution longtemps faible : la commune. Elle s'est donc trouvée pendant une bonne partie de son histoire localisée en bas de l'échelle des institutions. Cette histoire des concessions et de la Compagnie peut se lire comme une illustration de la force du faible. Pour se développer et survivre elle s'est appuyée sur ses compétences techniques, sur son sens du service public et aussi sur une capacité à gérer des situations d'indétermination. Il est deux lectures possibles, celle qui insiste sur le sérieux des ingénieurs et celle qui prend en compte sa capacité à jouer avec les règles. La Compagnie a très bien su tirer parti du flou des catégories comptables et juridiques. Le fait de ne pas consolider ses comptes lui permet de rester discrète, d'adopter un profil bas alors qu'elle est déjà très implantée dans tout le pays. Cette modestie volontaire a certainement été un facteur de sa survie. La mise à plat de ses liaisons financières aurait révélé la toile de ses contrôles directs et indirects, aurait rendu visible sa puissance réelle et l'aurait exposée au risque politique. De même, elle a su jouer du décalage entre les catégories juridiques. Pratiquer pendant de longues années les affermages selon les règles des concessions lui a permis de se libérer d'un fardeau financier tout en conservant une grande liberté. Autrement dit, la Compagnie a pu durer parce qu'elle s'est ménagée des zones d'ombre. A l'inverse on peut penser qu'une Compagnie totalement transparente aurait pris beaucoup de risques dans les années 1936-60.

Sur les actifs intangibles, D. Lorrain, La firme locale-globale, (Lyonnaise des Eaux: 1980-2004), Sociologie du Travail, vol. 47 (3), 2005, pp. 340-361.

L'affermage d'aujourd'hui nous intéresse donc comme point d'équilibre original permettant d'associer la puissance publique et la firme mais aussi comme aboutissement d'un processus. Le déroulement de cette histoire interroge les attendus contemporains sur la "bonne" gouvernance : transparence, contrats complets … . Le message est que les acteurs ont besoin de zone d'ombre pour explorer des situations à risques. Tous les raisonnements sur les règles et leur respect présupposent l'existence d'un cadre d'action et un accord sur la définition du problème. Manifestement ces conditions n'ont pas toujours été réunies au long de cette histoire des adductions d'eau. Donc ne soyons pas étonnés d'observer que les acteurs se soient ménagés des marges de jeu et que parmi eux ce soit le plus solide – la firme- qui ait su utiliser les indéterminations ainsi posées.

Résultats de la Compagnie Générale des Eaux

Source, rapport aux actionnaires, en millions d'anciens francs (a).

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Produits des exploitations	7.1	21.4	35.1	89.6	215.4	328.4	365.6	489.5	582.7	670.6	705.9	745.3	832.1	966.8	1 178.7
Produits du domaine privé	8.0	6.3	5.5	15.5	29.4	25.1	58.3	69.7	79.9	100.8	98.7	136.8	117.1	150.9	138.6
Produits des valeurs immobilières	11.4	17.1	19.0	10.2	19.4	18.0	51.3	63.2	89.0	131.1	188.4	206.8	250.4	262.8	266.9
Total Produits	**26.5**	**44.8**	**59.6**	**115.3**	**264.2**	**371.5**	**475.2**	**622.5**	**751.7**	**902.5**	**993.0**	**1 088.8**	**1 199.6**	**1 380.4**	**1 584.2**
Service des obligations	11.5	16.0	21.4	38.8	22.8	36.6	41.6	41.9	41.0	41.6	41.9	41.8	41.5	41.5	42.1
Amortissements	5.8	11.5	12.9	50.2	90.2	99.4	142.9	152.5	183.5	224.7	215.3	243.8	269.1	289.9	319.4
Provisions, réserves	3.0	5.4	6.5	3.0	55.0	85.0	105.5	202.9	249.8	290.8	337.7	364.3	402.0	464.9	561.8
Total Charges	**20.4**	**33.0**	**40.9**	**92.0**	**168.0**	**221.0**	**289.9**	**397.3**	**474.4**	**557.1**	**595.0**	**649.9**	**710.6**	**805.4**	**923.4**
Benéfice année	**6.1**	**11.8**	**18.7**	**23.3**	**96.1**	**150.4**	**185.3**	**225.2**	**277.3**	**345.4**	**398.0**	**438.9**	**489.0**	**557.1**	**660.8**
Benéfice/produits	**23.0%**	**26.3%**	**31.4%**	**20.2%**	**36.4%**	**40.5%**	**39.0%**	**36.2%**	**36.9%**	**38.3%**	**40.1%**	**40.3%**	**40.8%**	**40.3%**	**41.7%**
	←---→ sortie de guerre				←---→ renégociation des contrats : affermage					←---→ développement des capacités de production					

Outre le bénéfice de l'année les documents établissent le report de l'année précédente. Se calcule alors le bénéfice total qui se ventile entre la réserve légale, les dividendes et le solde de l'année. Les données concernant le partage entre la réserve légale et le dividende sont disponibles jusque 1953. La Compagnie distribue entre 80% et 85% de ses bénéfices.

Considérant que le ratio entre bénéfice de l'année/produits se trouve certainement modifié car les données produites incorporent des fonctions de holding nous avons procédé, à titre d'hypothèse, à une opération de recalcul. Nous avons estimé que 20% des "produits d'exploitation" incorporaient des mouvements de filiales. Nous avons retiré les "produits du domaine privé" car cette activité correspond à des activités non liée à la distribution d'eau. En revanche nous avons maintenu les "produits des valeurs immobilières" considérant qu'elles correspondaient pour une large part à des "loyers" payés par les filiales dont la contrepartie se trouvait dans des services rendus par la société mère et induisant des charges dans ses comptes.

Pour les années 1946-48 le ratio bénéfice/produits (recalculé) se situe autour de 3,5% ; sur la période 1949-53 il est de 14% et oscille entre 17 et 24% pour les années 1954-1959.
(a) Dans les derniers jours de 1958, au début de la Ve République une monnaie nouvelle est créée : le francs lourd ; il vaut cent francs anciens. L'exercice 1959 sera encore présenté dans l'ancienne monnaie.

Voir R. Rémond, op. cité, p. 585.